

-7 MAG. 2007



FNOMCeO

Il Presidente

5050

COMUNICAZIONE N. 29

AI PRESIDENTI DEGLI ORDINI DEI
MEDICI

AI PRESIDENTI CAO PROVINCIALI

LORO E-MAIL

Cari Colleghi,

Continuando come sempre nell'attività di informazione costantemente portata avanti dalla Presidenza, Vi comunico che in data odierna la Federazione, unitamente alla FOFI e alla FNOVI è stata audita dalle Commissioni riunite Giustizia e Attività Produttive della Camera dei Deputati, in materia di riforma delle professioni.

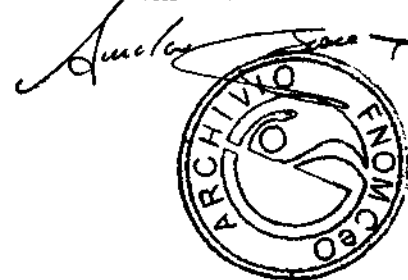
Le suddette Commissioni hanno infatti inteso procedere ad una indagine conoscitiva per acquisire elementi utili all'istruttoria legislativa nella materia sopra citata. Del resto, come vi è noto, le tre Federazioni dell'area sanitaria avevano chiesto, tempo addietro, con una lettera a firma congiunta, di essere ascoltati sulla materia della riforma delle professioni intellettuali e degli ordini professionali.

Per la FNOMCeO erano presenti all'incontro il Segretario dr. Roberto Lala, il dr. Luigi Conte e il sottoscritto che ha svolto una relazione illustrativa delle problematiche, riassunta anche nel documento che Vi allego. Tale documento è già, in parte a Vostra conoscenza in quanto approvato anche in sede di Consiglio Nazionale ed è stato ritoccato soltanto per alcune parti, come quella concernente la pubblicità.

Come è prassi il documento è stato depositato presso la Segreteria delle Commissioni.

A tutti voi un cordiale saluto.

Amedeo Bianco



All. 1



**AUDIZIONE FNOMCeO SULLA RIFORMA DELLE PROFESSIONI
INTELLETTUALI E DEGLI ORDINI**

**Camera dei Deputati – Commissione Giustizia
Roma 3 Maggio 2007**

Vorrei innanzitutto esprimere un sentito ringraziamento agli illustri Presidenti delle Commissioni Giustizia ed Attività Produttive, onorevoli Pisicchio e Capezzone, ai relatori, onorevoli Chicchi e Mantini e a tutti i componenti delle Commissioni, per questa audizione che ci offre la straordinaria occasione di rappresentare al legislatore i nostri auspici e le nostre preoccupazioni sul processo in atto di revisione dello stato giuridico e normativo delle professioni e degli Ordini professionali.

In premessa mi preme sottolineare che quanto vi rappresenterò è stato oggetto di un vasto ed articolato confronto all'interno delle nostre professioni, medica ed odontoiatrica, culminato con un documento comune siglato dalla FNOMCeO e da 15 organizzazioni sindacali di categoria ed Associazioni professionali, Mediche ed Odontoiatriche.

Pur con accenti diversi, ma in assoluta sintonia con una visione moderna dei nostri servizi professionali e dei nostri Ordini, tutti non abbiamo condiviso il metodo con il quale il Governo, attraverso il Decreto Bersani poi convertito in legge, è intervenuto su materie che riguardano l'esercizio delle nostre professioni ed in particolare sulle competenze e sulle funzioni regolatorie degli Ordini, che potevano essere affrontate sicuramente meglio con una iniziativa legislativa autorevole ed organica supportata da un vasto confronto con le parti sociali interessate.

Nel merito di quel decreto ed in rapporto con le peculiari caratteristiche dei nostri servizi professionali, sottolineammo i limiti e i rischi di una visione del cittadino inteso come consumatore da tutelare esclusivamente sul piano economico,

dimenticando che la forte asimmetria informativa che caratterizza i servizi della salute ne fa invece un “consumatore imperfetto”, spesso in balia di un consumismo sanitario indotto in modo inappropriato.

Questa argomentazione , più di ogni altra e al di sopra di ogni sospetto, disegna a nostro giudizio, quella cornice di assoluta specificità delle funzioni e dei compiti tecnico professionali, civili e sociali del moderno esercizio delle nostre professioni scolpite nell’art. 32 della Costituzione della nostra Repubblica e nell’ordinamento generale delle leggi e dei codici che hanno previsto uno status di “professioni regolamentate”.

E’ questo e non altro la matrice di quella “ riserva “ a cui siamo profondamente legati ad al cui interno, convintamente ci dichiariamo disponibili all’innovazione e alla modernizzazione dei nostri servizi professionali.

Il Parlamento, nel convertire il legge il decreto Bersani, si dimostrò sensibile su questi temi apportando alcune significative correzioni , per esempio rivedendo l’uso indiscriminato della pubblicità, definendo meglio le caratteristiche delle società interprofessionali, riconoscendo ai Codici di Deontologia il compito di governare le innovazioni nell’ambito dei principi di qualità, dignità e decoro dei professionisti e dell’esercizio professionale.

Ora che il Parlamento dovrà mettere mano ad un testo compiuto ed organico, sia esso una legge delega o una legge ordinaria, riteniamo opportuno rendere espliciti quegli orientamenti che, a nostro comune giudizio, potranno guidare l’iter legislativo verso soluzioni condivise dai professionisti medici ed odontoiatri e rispettose delle legittime esigenze dei cittadini.

Innanzitutto riteniamo che i nostri Ordini debbano mantenere lo status giuridico di Enti pubblici non economici, con funzioni sussidiarie dello Stato in materia di promozione, governo e valutazione della qualità professionale, della dignità e del decoro dei professionisti a garanzia dei cittadini, anche attraverso l’esercizio di una potestà disciplinare autonoma fondata sul rispetto delle norme del Codice Deontologico.

Respingiamo dunque quelle posizioni sempre emergenti in settori, per fortuna limitati e circoscritti ma molto vivaci, di opinione pubblica, di partiti politici e di impresa, che considerano gli Ordini professionali vere e proprie palle al piede di un sistema di mercato dei servizi professionali che, anche per questo, stenterebbe ad intercettare la modernità.

I tanti cambiamenti che hanno coinvolto i nostri servizi professionali, in particolare il prepotente ingresso del cosiddetto “ terzo pagante “ (il SSN) che detta le sue regole nella tradizionale relazione a due tra il professionista ed il suo paziente-cliente, non hanno certo fatto venir meno ma anzi esaltato l’obiettivo di tutelare l’autonomia e la responsabilità dei professionisti a garanzia dei diritti dei cittadini.

Per tale ragione riteniamo necessaria la obbligatorietà della iscrizione agli Albi per tutti gli esercenti le nostre professioni (medica e odontoiatrica), indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro in essere e il contestuale obbligo di iscrizione agli specifici fondi presso il nostro Ente autonomo previdenziale di categoria.

La prima considerazione si motiva da sé: i valori professionali tutelati da un Ordine prescindono dalle forme giuridiche del rapporto di lavoro e lo stesso esercizio della potestà disciplinare deve essere autonoma da queste.

La seconda rivendica invece una forte autonomia dell’assetto previdenziale professionale che per alcune categorie (convenzionati e libero-professionisti puri) rappresenta tutta la tutela previdenziale; per altri (dipendenti e universitari) ne rappresenta una quota parte che affianca quella dei grandi Enti previdenziali pubblici.

Pur con queste diversità di interessi tutelati, ci dichiariamo solidali all’ENPAM, ne condividiamo gli obiettivi di stabilità finanziaria, perché chiamato a reggere le sfide di un equilibrio contabile che non si appella a risorse pubbliche anche nell’affrontare il problema di una tutela post lavorativa sempre meno consistente per le giovani generazioni che, sempre più tardi e con sempre più storie di lungo precariato alle spalle, si affacciano alla contribuzione previdenziale.

Questo richiede all'Ente previdenziale strategie e scelte per il presente e per il futuro che è possibile assumere e praticare solo attraverso una forte e diversa partecipazione e cooperazione di tutti gli aventi legittimi interessi ed in ragione degli stessi. In questa stessa cornice di forte e convinta affermazione di un ruolo incisivo delle professioni nell'ambito delle nostre specifiche tutele prevido-assistenziali, ribadiamo la nostra solidarietà all'ONAIOSI (Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani) rivendicandone la piena autonomia gestionale.

Sul cosiddetto riconoscimento giuridico del sistema duale, cioè quello degli Ordini e quello delle Associazioni, non vogliamo ambiguità nel disegno dei confini fra gli uni e le altre, a nostro giudizio particolarmente confuso nel progetto Mastella, e siamo molto preoccupati per le questioni particolarmente delicate che coinvolgono soprattutto le professioni di interesse generale.

L'accettabilità di questo sistema duale ed il suo efficace funzionamento è, a nostro avviso, fondato sul rigoroso rispetto di due condizioni:

- il primo riguarda la cosiddetta "riserva delle attività" ovvero l'esclusione di ogni possibile sovrapposizione di prestazioni professionali e quindi l'impossibilità di accreditare (riconoscere) Associazioni che svolgerebbero attività già di pertinenza di professioni configurate in Ordini e Collegi professionali;
- il secondo attiene alla definizione rigorosa di criteri, requisiti e procedure di accreditamento delle Associazioni e all'obbligo di una valutazione preventiva da parte degli Ordini e Collegi delle aree professionali di riferimento.

Respingiamo dunque la prospettiva di aprire un mercato di servizi professionali nel quale sono possibili queste sovrapposizioni di attività che determinerebbe una anomala concorrenza sui prezzi, laddove quantomeno mette sullo stesso piano percorsi formativi e quindi qualità e quantità di competenze, profondamente diverse per un esercente iscritto ad un Albo ed un altro iscritto ad una Associazione.

Riteniamo che in ambito sanitario questo potenziale orientamento al “dumping”, dei servizi professionali, non sia rispettosa del cittadino sia come consumatore sia come titolare di diritti a servizi di tutela qualificati ed efficaci

Esprimiamo forti preoccupazioni e riserve sulle costituzione nel nostro campo specifico, di società, interprofessionali e/o con soci non professionisti.

Riteniamo infatti fondato il timore che le società interprofessionali possano diventare contenitori-copertura di fenomeni di abusivismo e prestanomismo, vera piaga in ambito odontoiatrico sul piano della sicurezza e qualità dei servizi e della evasione ed elusione fiscale e contributiva previdenziale.

Inoltre nei vari testi di proposta di legge di iniziativa parlamentare, ed in modo quasi clamoroso in quello di iniziativa governativa, si registra una preoccupante incertezza sulla natura giuridica da attribuire alle società professionali e al ruolo dei soci di capitale che notoriamente, se non contenuti, possono determinare la mutazione delle finalità delle società, dovendo anteporre ad ogni altro il principio, quello, peraltro di per sé legittimo, di remunerare il capitale investito.

Questa è la drammatica esperienza che stanno vivendo i medici statunitensi rispetto alle HMO, le organizzazioni dei servizi sanitari che in questi anni hanno registrato l'ingresso del capitale finanziario mosso da stretti interessi speculativi. Gli Ordini devono comunque essere posti a conoscenza dell'esistenza delle società professionali, quale condizione preliminare ma non esaustiva per l'esercizio del ruolo di tutela verso i cittadini e gli stessi professionisti e, in caso di eventuale ingresso di soci di capitale, gli assetti societari e le responsabilità devono innanzitutto garantire l'autonomia dei professionisti.

Esprimiamo invece un totale consenso ad una sostanziale revisione delle norme elettive, organizzative e gestionali della Federazione Nazionale e degli Ordini territoriali che favoriscano sia la partecipazione e la rappresentanza delle minoranze, sia la governabilità gestionale degli enti.

Questo processo di democratizzazione non va però sostenuto e perseguito sulla base di pregiudizi ideologici o astrazioni sociologiche, ad esempio i criteri di

incompatibilità tra ruoli devono effettivamente corrispondere a condizioni di conflitti di interesse, così come vanno valutate con prudenza quelle norme di automatica decadenza temporale dagli incarichi, tenuto conto che, al pari del mondo politico e amministrativo, una classe dirigente preparata e competente è un patrimonio difficile da costruire.

I sistemi di votazione devono promuovere la massima partecipazione al voto, garantire la segretezza dello stesso, portare all'individuazione di un gruppo dirigente che deve governare l'ente e nello stesso tempo prevedere la presenza di minoranze qualificate; vanno snellite le procedure di approvazione dei bilanci e favorite le aggregazioni funzionali ed operative degli Ordini a livello territoriale e regionale.

In ragione di una ulteriore specificità dei nostri Ordini che comprendono in due Albi differenti due differenti professioni (medica ed odontoiatrica), *nel rispetto della integrità delle funzioni, dei compiti e delle forme organizzative e gestionali degli Enti, vanno stabiliti principi e modalità attraverso i quali i rappresentanti di più Albi all'interno dello stesso Ordine abbiano titolo, in piena autonomia, ad esprimere la rappresentanza interna ed esterna sia negli organi di gestione che presso enti e istituzioni pubbliche, ad esercitare il potere disciplinare in ogni Ordine e grado all'interno del proprio Albo, a promuovere la formazione permanente e l'aggiornamento ai fini di uno sviluppo professionale continuo.*

Su questa materia, la complessità e la difformità delle varie realtà professionali suggerisce l'opportunità di limitarsi nel dispositivo legislativo a mere indicazioni di principio da articolare poi in norme analitiche di rango derivato

Un'altra questione, sottotraccia nei vari progetti parlamentari ma fortemente evidente in quello governativo riguarda la sostanziale indifferenza alle forti asimmetrie oggi esistenti nei rapporti fra sistema formativo e quello delle professioni, operando il primo secondo obiettivi e modalità sostanzialmente avulse dal secondo.

Non è retorico domandarsi come sia possibile pensare di modernizzare i servizi professionali limitandosi ad intervenire a valle del processo e cioè sulle dinamiche di mercato dei professionisti e dei servizi, senza dunque mettere seriamente mano a

come si formano i professionisti. Questa timidezza pesa come un macigno e l'esempio più eclatante e paradigmatico ci pare di poterlo cogliere nel dispositivo Mastella, laddove questo prevede *l'attribuzione al sistema formativo universitario del ruolo di progettare " a tavolino" nuovi profili professionali garantendone poi l'inserimento ope legis in sezioni di Albi e quindi l'accesso a fette di mercato di servizi professionali.*

Ci pare, questa, una previsione di committenza autoreferenziale, mitigata dal ruolo autorizzatorio ancora in capo al Ministero della Salute, che rischia di creare in campo sanitario, non maggiore concorrenza ma vere e proprie guerriglie di competenza fra vecchie e nuove professioni sulla pelle dei cittadini, e non c'è limite alla fantasia creativa visto che sono già in attesa almeno altri 5-6 nuovi profili sanitari che si aggiungono ai 21 di recente individuazione.

Per quanto riguarda la Pubblicità, in ottemperanza al Decreto Bersani, abbiamo avviato un processo di forte responsabilizzazione dei nostri Ordini al fine di garantire ai cittadini messaggi ed informazioni rigorose e decorose, trasferendo sul piano del controllo deontologico quello che era una riserva della legge speciale sulla pubblicità sanitaria ex Lg. 175/92. A nessuno sfugge la delicatezza della questione e i profili di responsabilità conseguenti a messaggi ingannevoli, che in questo campo non si limiterebbero ad un danno alla tasca del consumatore ma ad un bene costituzionalmente protetto e cioè la salute individuale e collettiva.

Ecco perché riteniamo che nel dispositivo legislativo in oggetto, siano da prevedersi in capo agli Ordini delle professioni sanitarie e in deroga ai principi generali, procedure di autorizzazione preventiva dei messaggi pubblicitari, compresi quelli via internet , che ne garantiscano la veridicità, la trasparenza e il decoro salvaguardando l'accesso a quell'informazione che realmente consente una scelta libera e consapevole dei servizi e dei professionisti da parte dei cittadini. Siamo altresì nettamente contrari a trasferire al altri ministeri che non sia quello della Salute il ruolo di vigilanza ed indirizzo dei nostri ordini professionali, non ci

pare infatti che questa storia secolare di afferenza abbia impedito o ostacolato lo sviluppo di una moderna medicina e di una moderna rete di servizi sanitari.

Riteniamo invece che il moderno esercizio delle nostre professioni necessiti di un **corpus** di norme e principi morali e civili, a valenza erga omnes, che si propongono di ricondurre sempre le intenzioni, le azioni e i risultati tecnico-professionali all'interno dei grandi principi etici di autonomia del cittadino, di giustizia e di beneficalità e non maleficità.

Occorre dunque *un Codice dotato di forte autorevolezza e autonomia rispetto agli altri ordinamenti a cui è connessa una potestà disciplinare in capo agli Ordini e a valenza su tutti i professionisti , indipendentemente dal rapporto di lavoro, fondata sui principi del giusto processo, fondata su una sostanziale terzietà della Commissione giudicante ed un regime sanzionatorio da definire come strumento di recupero oltre che di pena*, supportati da altri livelli di giudizio altrettanto autorevoli ed autonomi.

A tale riguardo ricordiamo che, al pari del Consiglio Nazionale Forense per gli Avvocati, la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie quale organo di appello, ha una previsione legislativa che precede la Costituzione e da questa confermata, per cui non se ne ravvede la necessità di abrogarla.

Onorevoli Presidenti, onorevoli Commissari, intorno a questi ragionamenti noi intendiamo contribuire alla costituzione di Ordini professionali nuovi, moderni, democratici, rappresentativi, in grado cioè di garantire quello che nessuna autorità o Authority può ragionevolmente conseguire, ovvero l'affidabilità dei professionisti, la loro corrispondenza ai valori di autonomia, giustizia e beneficalità, la promozione e la valutazione della qualità del professionista e delle attività, la dignità e il decoro di professioni alle quali ogni cittadino materialmente affida la tutela della propria salute e della propria vita.

Il Presidente FNOMCeO

Amedeo Bianco